



Strasbourg, le 1<sup>er</sup> octobre 2010

**Public**  
**Greco RC-I/II (2010) 3F**

## **Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints**

### **Rapport de Conformité sur Monaco**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 48<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 27 septembre – 1<sup>er</sup> octobre 2010)

## I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur Monaco lors de sa 39<sup>e</sup> Réunion Plénière (6-10 octobre 2008). Le Rapport (Greco Eval I-II Rep (2008) 1F) a été rendu public par le GRECO le 14 novembre 2008, après accord des autorités du pays.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités monégasques ont présenté, le 30 avril 2010, leur Rapport de Situation (Rapport RS) accompagné de nombreuses annexes sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Des informations complémentaires ont été soumises le 2 juin et le 23 juillet 2010.
3. Conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, le GRECO a chargé le Luxembourg et la Suisse de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Jean BOUR au titre du Luxembourg et M. Olivier GONIN au titre de la Suisse. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs pour rédiger le présent Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le Rapport de Conformité vise à évaluer les mesures adoptées par les autorités monégasques pour la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le Rapport d'Evaluation.

## II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO a adressé 28 recommandations à la Principauté de Monaco dans son Rapport d'Evaluation. Les paragraphes suivants évaluent leur mise en œuvre.

### **Recommandation i.**

6. *Le GRECO a recommandé d'adopter un programme de travail anti-corruption qui entraîne la mise en place effective de mesures telles que a) une étude sur les caractéristiques de la corruption sous ses diverses formes et des secteurs exposés à des risques, b) un passage en revue des réformes nécessaires en matière de marchés publics et autres secteurs actuellement à risque ; c) l'introduction de mesures de sensibilisation à l'importance de la lutte contre la corruption sous ses diverses formes au niveau étatique et communal.*
7. A titre général, les autorités monégasques indiquent que suite à l'adoption par le GRECO du Rapport d'Evaluation, ses conclusions ont été examinées par le Gouvernement Princier qui a décidé de prendre des mesures afin de renforcer la prévention et la lutte contre la corruption en Principauté. A cet effet, un groupe de travail<sup>1</sup> a été créé avec pour mission de proposer un plan d'action destiné à donner suite aux recommandations du GRECO. Ce plan d'action, approuvé par le Gouvernement Princier, comporte un certain nombre de mesures parmi lesquelles la rédaction d'un *projet de loi en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquêtes* plus étendu que lors de la visite sur place<sup>2</sup>. Ce nouveau projet vise à amender les Codes pénal et de procédure

---

<sup>1</sup> Celui-ci est dirigé par l'Inspecteur Général de l'Administration et composé de représentants de la Direction des Services Judiciaires, du Département des Finances et de l'Economie, du Département de l'Intérieur, de la Direction des Affaires Juridiques, de la Direction de la Sécurité Publique et du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN)

<sup>2</sup> Le Gouvernement monégasque a souhaité en effet la refonte du projet de loi initial relatif à la corruption et au trafic d'influence pour une plus grande clarté quant aux définitions de la corruption et du trafic d'influence. Ce projet a été enrichi par l'ajout de dispositions extraites du projet de réforme du Code de procédure pénale, qui se sont avérées indispensables à une plus grande efficacité du dispositif anti-corruption.

pénale dans plusieurs domaines abordés dans le Rapport d'Evaluation ; ses objectifs sont notamment les suivants: a) préciser et étendre l'incrimination de la corruption, et incriminer le trafic d'influence<sup>3</sup> ; c) institutionnaliser le secret de l'instruction ; d) prévoir la possibilité du classement sans suite par le Parquet ; e) introduire de nouvelles techniques spéciales d'enquête ; f) encadrer le témoignage anonyme ; g) amender le régime de saisie et de confiscation ; h) créer un répertoire des personnes morales condamnées.

8. Ce projet de loi est actuellement en voie de finalisation (une copie du texte actuel a été soumis pour information) et une fois qu'il aura été approuvé par le Conseil du Gouvernement, il sera déposé sur le bureau du Conseil National (Parlement) au plus tard d'ici la fin de l'année 2010.
9. Les autorités de Monaco indiquent que dans le cadre du plan d'action ci-dessus, une étude a été lancée sur les caractéristiques de la corruption sous ses diverses formes et des secteurs exposés à des risques – point a) de la recommandation ; cette étude a été confiée à des experts indépendants (universitaires français), reconnus pour leur spécialisation en la matière. La première étape a consisté à établir un diagnostic à partir de rencontres, entretiens et tables rondes thématiques avec divers acteurs et personnalités de la vie économique et institutionnelle de la sphère privée, publique et parapublique, qui se sont tenues en mars et avril 2010<sup>4</sup>. Ce diagnostic, basé sur des typologies de la corruption, a fait l'objet d'un pré-rapport en mai 2009 et l'étude finalisée a été remise par les experts aux autorités monégasques à l'été 2010. Par ailleurs, le sondage d'opinion de 2007 sur la satisfaction du public à l'égard de l'administration monégasque a été réitéré en mars 2009 (il a été commandé à un institut français et publié sur le portail internet du gouvernement – [lien vers le document](#)); il a été ajoutée une question sur l'intégrité et les réponses à celle-ci montrent que les agents publics sont perçus de manière globalement positive sur ce critère<sup>5</sup>.
10. Concernant le point b) de la recommandation, l'étude ci-dessus identifie quelques secteurs vulnérables à la corruption (immobilier, construction et travaux publics, marchés et achats publics, domaine bancaire et financier, secteur associatif) et il propose des modifications qui apparaissent nécessaires en la matière.
11. Pour ce qui est du point c) de la recommandation, le gouvernement a organisé le 22 juin dernier un séminaire pédagogique en présence de membres du Gouvernement, du Directeur des Services Judiciaires et de hauts magistrats, de représentants du Cabinet Princier, du Président du Conseil National, du Conseil Communal, et de près de 200 cadres de l'Administration. Cet événement visait à faire prendre conscience de la complexité du phénomène de la corruption, de ses dimensions économiques et financières et de ses conséquences pour l'Etat de Droit (voir aussi les paragraphes 124 à 129 relatifs à la recommandation xxii. Les autorités monégasques soulignent également que les entretiens qui ont eu lieu jusqu'à présent avec les plus hautes autorités du Gouvernement et de la Justice, ainsi qu'avec le Maire dans le cadre de l'étude mentionnée ci-dessus, constituent également – dans le contexte spécifique de la Principauté – une démarche de sensibilisation.

---

<sup>3</sup> Le domaine d'application de ces infractions devrait ainsi être étendu à l'ensemble des acteurs, publics ou privés, nationaux, étrangers ou internationaux.

<sup>4</sup> Les thématiques retenues ont porté sur les services financiers, les acteurs économiques, la santé, les marchés publics, les travaux publics et l'immobilier, les services administratifs en relation avec les usagers, les établissements publics et les sociétés concessionnaires, la justice.

<sup>5</sup> 86% des résidents monégasques (79% des non-résidents) interrogés considèrent les fonctionnaires monégasques comme « très intègres » ou « assez intègres », 9% des résidents monégasques (5% pour les non-résidents) les considérant au contraire comme « peu intègres » (2% des non-résidents interrogés considérant par ailleurs que les fonctionnaires ne sont « pas du tout » intègres).

12. Le GRECO se réjouit des diverses mesures prises pour mettre en œuvre la présente recommandation et surtout renforcer ainsi la prise en compte du phénomène de la corruption dans la sphère des politiques préventives et répressives du pays. Même si le caractère récent de l'étude sur le phénomène de la corruption dans la Principauté fait que les autorités de la Principauté n'ont pas encore été en mesure de tirer toutes les conséquences de ses résultats pour les secteurs nécessitant des réformes (notamment celui des marchés publics), des pistes concrètes d'action sont en tout cas identifiées et dans l'ensemble, le GRECO est satisfait des mesures prises.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ii.**

14. *Le GRECO a recommandé de poursuivre la mise en place des formations périodiques pour les magistrats et la police qui prennent en compte les besoins des nouveaux arrivants et les nouvelles problématiques en matière de délinquance, notamment la lutte contre la corruption.*
15. Les autorités monégasques soulignent que dans le cadre de la formation initiale des agents de police, un module de 40 heures, intitulé « éthique et pratique policière », dans lequel est traitée la corruption, est enseigné. Ce module traite le comportement que doivent avoir les agents de police, mais également la poursuite des cas de corruption dont ils pourraient avoir connaissance dans l'exécution de leur mission. Par ailleurs, une formation spécifique à la corruption a été incluse en sus du module de 40 heures ci-dessus. Ces enseignements ont été développés pour les officiers qui seront amenés à réaliser des enquêtes judiciaires. Dans le cadre de la formation continue, qui implique la participation obligatoire à un cycle d'actualisation tous les deux ans, ces questions sont revues à la fois sous l'angle de la déontologie policière, mais également sous celui de la réalisation d'enquête traitant de ce domaine d'infraction ; le cycle d'actualisation a été allongé d'une journée pour permettre de traiter spécifiquement de la corruption. Ce type de délinquance relève de la compétence de la Section Economique et financière de la division de police judiciaire. Les enquêteurs qui composent ce service sont spécialisés dans ce domaine, et suivent en plus de la formation continue dispensée à Monaco, des stages de spécialisation en France (habilitation au Brevet Economique et Financier ; stages spécialisés traitant du blanchiment et de la corruption) ; il n'est toutefois pas donné plus de précisions sur les enseignements effectivement suivis ces deux dernières années.
16. S'agissant des magistrats, qu'ils soient monégasques ou français détachés, ils ont à leur disposition des modules de formation spécialisés au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature, consacrés à la délinquance financière et économique, avec une prise en charge intégrale par la Direction des Services Judiciaires de l'ensemble de leurs frais<sup>6</sup>. Par ailleurs, un séminaire annuel, prévu dès 2011, permettra d'affiner les problématiques éventuellement rencontrées par les magistrats sur la période écoulée.
17. Il peut être précisé que la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature a réaffirmé le droit à la formation des magistrats en précisant en son article 66 que : « *Les magistrats qui sont nommés dans l'un des emplois permanents du corps judiciaire, tel que défini*

---

<sup>6</sup> Entre 2008 et septembre 2010, 1 magistrat monégasque a suivi le module « Approche du droit pénal économique et financier » ; 2 ont suivi le module « Approfondissement du droit pénal économique et financier » ; 2 ont suivi le module « Statut, déontologie et responsabilité des magistrats » ; 2 ont suivi le module « Coopération internationale en matière pénale » ; 1 magistrat a suivi le module Autorités des marchés financiers ».

*dans la présente loi, bénéficient d'un droit à la formation tout au long de leur carrière. Les modalités de cette formation continue sont définies par le haut conseil de la magistrature et font l'objet d'un arrêté du directeur des services judiciaires. »*

18. Enfin, le séminaire organisé en juin dernier (voir paragraphe 11 ci-dessus), dont la vocation était surtout pédagogique, a offert l'occasion également aux cadres des autorités judiciaires de faire le point sur les mécanismes de la corruption connus dans un pays aussi proche de Monaco qu'est la France.
19. Le GRECO prend note des informations fournies. Même si l'on peut regretter que les modules de formation suivis par les magistrats ces deux dernières années n'ont jamais vraiment abordé la corruption en tant que telle, l'effort en matière de formation est réel et va dans l'ensemble dans le sens de la présente recommandation tant pour les magistrats que pour la police, en gardant à l'esprit la taille de la Principauté.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

### **Recommandation iii.**

21. *Le GRECO a formulé la recommandation suivante : en concertation avec les autorités françaises lorsque cela est nécessaire a) mener à terme le projet sur l'organisation de la justice et la création d'un organe de la magistrature qui serait responsable pour la carrière des magistrats monégasques et français détachés (recrutement, nomination, avancement, formation, aspects disciplinaires) ; et b) initier des démarches en vue de revoir les conditions de détachement de magistrats français afin d'offrir une plus grande garantie d'indépendance, notamment au moment de l'éventuel renouvellement du détachement*
22. Concernant la première partie de la recommandation (a), les autorités monégasques indiquent que le Haut Conseil de la Magistrature (HCM) a été institué par la loi n° 1364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature. Le titre III de la loi est entièrement dédié à ce nouvel organe qui est chargé de la gestion de la carrière des magistrats (magistrats monégasques ou détachés, et magistrats de la cour de révision) et qui a compétence en matière disciplinaire. Il est composé de sept membres : le Directeur des Services Judiciaires, Président, Premier Président de la Cour de Révision, Vice-président, un membre titulaire désigné hors de son sein par le Conseil de la Couronne, un membre titulaire désigné, hors de son sein, par le Conseil National, un membre titulaire désigné, hors de son sein, par le Tribunal Suprême et deux membres élus par les magistrats. Il statue au nombre de cinq membres au moins.
23. Le Haut Conseil, qui a été officiellement mis en place le 26 avril 2010, a pour mission de veiller à ce que l'équité, l'égalité de traitement et tous les principes qu'un Etat de droit se doit de respecter dans la gestion des carrières de magistrats indépendants soient observés. La consultation du Haut Conseil de la Magistrature est ainsi obligatoire préalablement aux décisions de l'administration judiciaire relatives à la carrière d'un magistrat en ce qui concerne le recrutement, l'avancement, la position, la formation ainsi que l'honorariat.
24. Il est également appelé à exercer le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats, la procédure disciplinaire étant entourée de garanties renforcées tendant, en particulier, à assurer le respect de son caractère contradictoire. Lorsqu'il siège en matière disciplinaire, le Haut Conseil n'est plus présidé par le Directeur des Services Judiciaires - qui devient alors autorité de poursuite - et s'adjoint un membre supplémentaire, en l'occurrence le Premier Président de la cour d'appel. La présidence du Haut Conseil par le plus haut magistrat du siège de la Principauté offre une

garantie juridique substantielle au magistrat faisant l'objet de poursuites disciplinaires. L'intéressé est tenu de comparaître personnellement, assisté s'il le souhaite d'un conseil de son choix. A défaut de comparution et de justification d'un motif légitime d'empêchement, le Haut Conseil statue en l'absence de l'intéressé. Par ailleurs, une procédure administrative est instaurée qui permet à un magistrat, sanctionné disciplinairement mais non révoqué, d'obtenir de la part du Directeur des Services Judiciaires, au bout de 5 ou 10 années selon les cas, le retrait du dossier de toute trace de sanction. Ces dispositions respectent le principe de l'indépendance entre l'action disciplinaire et les poursuites pénales engagées par le ministère public ou la (les) partie(s) civile(s). Ce nouvel organe détient également une compétence consultative dans la mesure où il peut être consulté par le Prince sur toute question portant sur l'organisation et le fonctionnement de la justice.

25. La loi n° 1.364 a été complétée par différents textes: l'ordonnance souveraine n. 2.572 du 13 janvier 2010 fixant les conditions d'élection des membres élus du Haut Conseil de la Magistrature, l'Ordonnance Souveraine n. 2.573 du 13 janvier 2010 relative aux échelles indiciaires des magistrats, l'ordonnance souveraine n. 2.706 du 7 avril 2010 fixant les règles de fonctionnement du Haut Conseil de la Magistrature et l'Ordonnance Souveraine n. 2.711 du 19 avril 2010 relative à la composition du Haut Conseil de la Magistrature.
26. Il s'agit là d'un premier volet de la réforme de la justice, réforme qui implique aussi la nécessaire adoption du projet de loi sur la révision de l'organisation et de l'administration judiciaire (projet de Loi n° 778) ; un texte a été déposé en 2004 sur le bureau du Conseil National et le Gouvernement a rappelé à cette Assemblée l'importance du vote de ce texte dans les meilleurs délais. En résumé, le texte vise a) à doter la Principauté d'une législation moderne et moins éparse en la matière, b) à réorganiser l'administration de la justice tout en cantonnant le Directeur des Services Judiciaires au domaine administratif ; c) à réorganiser la justice, notamment en clarifiant la position du parquet. Les autorités expliquent que les deux volets sont certes complémentaires mais le nouveau statut de la magistrature est effectif depuis 2009 et le Haut Conseil de la Magistrature est en fonction indépendamment du projet législatif ci-dessus.
27. Concernant la seconde partie de la recommandation (b), les autorités de Monaco rappellent que les conditions de détachement de fonctionnaires français, dont les magistrats, auprès de la Principauté, ont été revues à l'occasion de la renégociation des accords franco-monégasques en 2005. En ce qui concerne les conditions de détachement, elles sont définies par la Convention du 8 novembre 2005 destinée à adapter et approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco<sup>7</sup>. En ce qui concerne la durée du détachement, la Direction des Services Judiciaires ne serait pas opposée à une extension de la durée de trois ans renouvelable une fois, notamment pour des raisons de fonctionnement interne des juridictions. Les autorités monégasques indiquent qu'en principe, la récente révision de la Convention bilatérale avec la France ne permet pas d'envisager sur ce point important une renégociation dans un délai aussi rapproché. Toutefois, lors de la visite à Monaco du Secrétaire d'Etat à la Justice de la France (en juillet 2010), la question a été abordée et elle a été inscrite à l'ordre du jour de la commission intergouvernementale entre la France et Monaco du 9 novembre 2010, ce afin de satisfaire à la présente recommandation.
28. Le GRECO prend note avec satisfaction de la création d'un organe professionnel de la magistrature et de la réforme du statut de la magistrature, dans le sens voulu par la présente recommandation ; il accepte l'explication selon laquelle ces changements sont déjà pleinement

---

<sup>7</sup> S'agissant de la procédure, les autorités monégasques transmettent à la Chancellerie française un profil de poste à pourvoir qui communique en retour trois candidatures de magistrats français répondant aux critères définis.

effectifs et ne seront pas contrariés dans leurs effets du fait que la loi sur la révision de l'organisation et de l'administration judiciaire soit toujours pendante devant le Parlement depuis 6 ans (celle-ci concerne davantage la recommandation iv ci-après et des questions spécifiques au parquet). Le GRECO encourage l'adoption à brève échéance de ce projet de loi, commenté également ci-après (voir paragraphe 38). Pour ce qui est des conditions de détachement de magistrats, le GRECO est satisfait que la Principauté ait engagé les toutes premières démarches avec les autorités françaises et il espère vivement que celles-ci pourront aboutir à une révision des conditions de détachement. Dans l'ensemble, le GRECO est satisfait des mesures prises.

29. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iv.**

30. *Le GRECO a recommandé : a) d'introduire un statut qui protège mieux l'exercice des fonctions des procureurs contre les prérogatives du pouvoir exécutif/administratif en particulier préciser les conditions de révocation et des limites à la faculté du pouvoir exécutif/administratif d'influer sur le déroulement de l'action publique ; b) de préciser les conditions de classement sans suite.*
31. Concernant la partie a) de la recommandation, les autorités monégasques rappellent tout d'abord que la Direction des Services Judiciaires assure la fonction de Ministère de la justice monégasque. Régie par une Ordonnance du 9 mars 1918, elle constitue une administration indépendante du Gouvernement Princier à la tête de laquelle se trouve le Directeur des Services Judiciaires qui veille à la bonne administration de la justice dont il est responsable devant le Prince seul. A ce titre, il dispose, dans le champ de l'administration judiciaire, de compétences comparables à celles dévolues au Ministre d'Etat pour l'administration générale du pays.
32. Aux termes de l'article 20 de l'ordonnance de 1918 organisant la Direction des Services Judiciaires, le Directeur des Services Judiciaires, qui n'est pas membre du Gouvernement Princier, « dirige l'action publique sans l'exercer directement ni pouvoir l'arrêter ou en suspendre le cours » [souligné par les autorités monégasques]. L'exercice de l'action publique est expressément dévolu au Procureur Général qui demeure cependant sous l'autorité hiérarchique du Directeur des Services Judiciaires.
33. La loi de 2009 portant statut de la magistrature reprend en son article 8 ce principe en indiquant que « Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle du procureur général, lequel est placé sous l'autorité du directeur des services judiciaires. » Mais, il est précisé qu' « A l'audience, leur parole est libre ».
34. Comme indiqué précédemment, cette loi a cependant donné compétence au Haut Conseil de la Magistrature en matière disciplinaire, sur saisine du Directeur des Services Judiciaires qui peut lui-même être saisi sur dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires à l'encontre d'un magistrat, soit par le premier président de la cour d'appel, soit par le président du tribunal de première instance soit encore par le procureur général. En outre, en matière disciplinaire, le Haut Conseil de la Magistrature délibère hors la présence du Directeur des Services Judiciaires et est présidé par le premier président de la cour de révision.
35. Le principe du contradictoire est respecté puisque le dossier de la poursuite et le mémoire établi par le Directeur des Services Judiciaires sont, avant tout débat et en respectant un délai minimal d'au moins quinze jours francs, communiqués par celui-ci au magistrat poursuivi qui peut présenter une argumentation par écrit. Ce dernier peut se faire assister d'un avocat-défenseur ou d'un avocat monégasque ou étranger.

36. La décision du Haut Conseil de la Magistrature est motivée et signée par tous les membres ayant pris part à la délibération. Les décisions du Haut Conseil de la Magistrature prononçant l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, l'exclusion de toutes fonctions judiciaires, la mise à la retraite d'office et la révocation sont rendues exécutoires par ordonnance souveraine. Ainsi, le Haut Conseil statuant en matière disciplinaire dispose seul du pouvoir de révocation d'un magistrat. Les compétences du Conseil s'exercent à la fois à l'égard des magistrats monégasques et des magistrats français détachés<sup>8</sup>.
37. Concernant la partie b) de la recommandation, les autorités monégasques indiquent que le nouveau projet de loi évoqué aux paragraphes 7 et 8 du présent rapport (et portant réforme des codes pénal et de procédure pénale sur plusieurs points) prévoit spécifiquement le classement sans suite, la nécessité de motiver cette décision et la possibilité de former un recours contre cette décision de classement sans suite. En l'état actuel de la législation, le classement sans suite n'est pas autorisé dès lors que sont réunies les conditions de la poursuite. Selon les autorités monégasques, il n'y a donc pas d'opportunité des poursuites, le système reposant au contraire sur la légalité des poursuites si l'infraction est caractérisée et son auteur connu et susceptible d'être jugé.
38. Le GRECO a déjà exprimé sa satisfaction, au titre de la précédente recommandation, en ce qui concerne les améliorations générales apportées au statut professionnel des magistrats. Il prend note des informations fournies et rappelle que la position du parquet découle en fait de plusieurs dispositions assez anciennes, dont l'Ordonnance du 9 mars 1918 ; cette dernière ménage au Directeur des Services Judiciaires et au gouvernement certaines prérogatives dont le Rapport d'Evaluation avait souligné l'ambiguïté<sup>9</sup>. Le GRECO relève que le projet de loi de 2004 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires révoque l'Ordonnance en question et apporte des améliorations dans la mesure où le libellé de l'article 27 introduit une coupure plus nette des relations entre l'exécutif et le Directeur des Services Judiciaires. Il reste que ce dernier conserverait la faculté d'adresser des instructions écrites dans des dossiers précis (les procureurs pouvant alors au mieux profiter d'une certaine marge de manœuvre du fait de leur liberté de parole au cours des réquisitions)<sup>10</sup>. Mais le projet de loi réformant notamment le Code de Procédure Pénale vise à encadrer les risques de classements sans suite (décision à communiquer par écrit et à motiver, et possibilité de recours), comme le veut la seconde partie de la présente recommandation. Dans l'attente de l'adoption finale des deux projets de loi ci-dessus, le GRECO ne peut conclure que la présente recommandation ait été pleinement mise en œuvre.
39. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

---

<sup>8</sup> La sanction disciplinaire prononcée par le Haut Conseil à l'encontre de magistrats français n'aura d'effet, dans un premier temps, que sur le territoire monégasque mais elle sera jointe au dossier du magistrat et il en sera fait état aux autorités françaises. La révocation d'un magistrat français détaché aurait pour effet immédiat la fin de son détachement et donc la remise à disposition auprès de ses autorités d'origine, compétentes pour décider des suites à donner, sur leur territoire, à la sanction.

<sup>9</sup> Comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation, en matière pénale, l'action publique est dirigée par le Directeur des Services Judiciaires (art. 20 de l'Ordonnance du 9 mars 1918), mission qu'il n'exerce pas directement mais qui est expressément dévolue au procureur général. Toutefois, le Directeur des Services Judiciaires peut donner des ordres et instructions aux officiers du ministère public ; ce dernier conserve également des relations avec le Ministre d'Etat et ses membres doivent en référer au Directeur des Services Judiciaires « quand il sera nécessaire à raison de l'importance ou de la difficulté des questions à traiter avec le gouvernement » (art. 21 et 22 de l'Ordonnance précitée).

<sup>10</sup> Article 27 du projet de loi de 2004 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires : « Le directeur des services judiciaires donne, quand il y a lieu, ses instructions aux magistrats du ministère public. Ces derniers sont tenus d'y conformer leurs actes d'information écrite, l'indépendance de la parole demeurant réservée aux droits de la conscience. »

### **Recommandation v.**

40. *Le GRECO a recommandé d'introduire, dans les meilleurs délais, des dispositions claires garantissant le secret de l'instruction.*
41. Les autorités de Monaco indiquent que le projet de loi mentionné aux paragraphes 6 et 7 prévoit expressément l'introduction de dispositions sur le secret de l'instruction. Telles qu'elles sont projetées, ces dispositions introduisent l'obligation du secret pour diverses catégories de personnes impliquées dans la procédure (membres de la police judiciaire chargés de mener des enquêtes, magistrats de l'instruction et du parquet, officiers de police judiciaire agissant sur commission rogatoire, greffier, experts, interprètes, policiers et carabiniers placés sous les ordres des officiers de police judiciaire, huissiers, etc.). Les avocats demeurent pour leur part tenus au secret professionnel pour tout ce qui concerne cette phase procédurale. En revanche, sont exclus des dispositions des articles projetés, la personne inculpée, la partie civile, les personnes civilement responsables, les témoins, ainsi que les journalistes. Les autorités monégasques rappellent l'existence de la jurisprudence de la Cour d'Appel de Monaco du 29 novembre 2007, en vertu de laquelle les personnes qui concourent à une enquête pénale sont tenues au secret et peuvent être sanctionnées au titre de l'article 308 du Code pénal pour divulgation de secret.
42. Le GRECO prend note des informations fournies et salue le fait que le projet de loi en cours de préparation par le gouvernement vise à introduire des dispositions claires en matière de secret de l'instruction, conformément à la recommandation v. Le Rapport d'Evaluation (paragraphe 48) avait déjà pris note de la décision de 2007 citée ci-dessus, mais considéré qu'elle ne constituait pas une alternative entièrement satisfaisante. Dans l'attente de l'adoption finale du projet de loi en question, le GRECO ne peut conclure que la présente recommandation ait été pleinement mise en œuvre.
43. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation vi.**

44. *Le GRECO a recommandé d'adopter dans les meilleurs délais les nouvelles dispositions pénales introduisant les techniques d'enquête manquantes à Monaco, en s'assurant qu'elles soient applicables aux enquêtes de corruption.*
45. Les autorités monégasques indiquent que le projet de loi mentionné aux paragraphes 6 et 7 vise à compléter les dispositions existantes sur les interceptions de communication<sup>11</sup>. Ainsi, la surveillance électronique des locaux et véhicules et les opérations sous couverture et l'infiltration devraient être incluses à l'avenir aux articles 106-12 à 106-16 du Code de procédure pénale. Il en est de même pour les équipes communes d'enquête – qui sont déjà prévues dans la Convention franco-monégasque et dans l'Ordonnance Souveraine n° 605 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la Criminalité Transnationale Organisée et de ses protocoles. La réflexion se poursuit quant à l'introduction d'autres techniques spéciales (en particulier les livraisons surveillées). Les autorités monégasques n'indiquent pas précisément dans quelle mesure les diverses techniques visées seront applicables aux infractions de corruption ; en l'état actuel du libellé du projet de loi (article 10), la sonorisation et la fixation

---

<sup>11</sup> Comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation, le Code de Procédure Pénale (article 106-1 et suivants) permet déjà – depuis 2007 – l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par voie de télécommunications ou de communications électroniques ; ces mesures sont applicables lors des enquêtes relatives à tous les crimes et délits passibles de plus d'un an d'emprisonnement, ce qui couvre toutes les infractions de corruption.

d'image n'est prévue que pour les seules infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisée, mais l'infiltration devrait être applicable aux infractions de corruption, expressément visées (article 11 du projet de loi).

46. Le GRECO prend note des informations communiquées et encourage à l'adoption du projet de loi visant notamment à compléter le Code de procédure pénale avec des dispositions relatives aux autres techniques d'enquête additionnelles qui ont fait leurs preuves dans d'autres pays. Le GRECO trouverait opportun, à condition que cela ne retarde pas le processus législatif, que Monaco inclue également les livraisons surveillées (qui peuvent être utiles par exemple en relation avec des paiements liés à la corruption) dans la liste de ces nouvelles techniques. Enfin, il conviendra de faire en sorte, comme l'indique la recommandation, que les nouvelles mesures soient applicables aux enquêtes de corruption (au moins pour ce qui est des cas graves). Dans l'attente de l'adoption finale des amendements ci-dessus, le GRECO ne peut conclure que la présente recommandation ait été pleinement mise en œuvre.
47. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

48. *Le GRECO a recommandé de donner la possibilité aux procureurs et juges d'instruction, dans les enquêtes sensibles comme celles touchant à la corruption et à d'autres infractions souvent connexes (comme le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée), de mobiliser directement les officiers de police judiciaire et de leur donner les instructions opportunes sans l'intermédiaire des organes hiérarchiques respectifs.*
49. Les autorités monégasques rappellent la procédure applicable en cas de délit ou de crime flagrant<sup>12</sup> et confirment qu'en dehors des cas où un fonctionnaire de police est lui-même mis en cause<sup>13</sup>, les investigations sur des faits de corruption mettant en cause une personne disposant d'une autorité publique impliquent que l'autorité judiciaire saisisse le Directeur de la Sûreté Publique, officier de police judiciaire, qui charge du dossier le service compétent, en l'occurrence la Section des Enquêtes Financières. Dans ce cas, les enquêteurs exécutent les délégations du magistrat mandant. La hiérarchie administrative doit garder sa compétence dans l'organisation des services, ce qui est une garantie de bonne gestion des ressources, mais également celle d'une bonne exécution des délégations reçues.

---

<sup>12</sup> Le Code de Procédure Pénale (Titre VII du livre I, qui regroupe les articles 250 à 268) règle les attributions du procureur général, du juge d'instruction et des officiers de police judiciaire, auxiliaires du procureur général, en cas de crime ou de délit flagrant. Ainsi, le procureur général a le pouvoir de se transporter sur les lieux, de constater le corps du délit et l'état des lieux, de procéder à la saisie des documents ou autres objets, de procéder aux interrogatoires, de faire effectuer toutes expertises ou encore de faire « saisir » la personne suspectée. Pour sa part, le juge d'instruction, en cas de crime ou de délit flagrant, peut faire directement et sans réquisition tous les actes relevant de sa compétence ou de celle du procureur général (si le juge d'instruction intervient au cours des opérations, le procureur général et les officiers de police judiciaire sont dessaisis de plein droit à son profit). En cas de crime ou de délit flagrant, les officiers de police judiciaire sont tenus, en tant qu'auxiliaires du procureur général, à avertir immédiatement ce magistrat et le juge d'instruction. Ils prennent toutes les mesures nécessaires destinées à éviter la dissolution des preuves et peuvent même en cas d'extrême urgence, faire tous les actes relevant de la compétence du procureur général. L'article 47 du Code de procédure pénale prévoit qu'en cas de crime ou de délit flagrant, les officiers de police judiciaire, auxiliaires du procureur général, font tous « les actes nécessaires à l'instruction suivant les règles établies au titre VII du présent livre », consacré aux crimes et délits flagrants.

<sup>13</sup> L'Ordonnance Souveraine n° 765 du 13 novembre 2006 a créé l'Inspection Générale des Services de Police qui peut être saisie directement soit par le Parquet, soit par un juge d'instruction. Dans ce cadre, l'IGSP répondrait directement à l'autorité judiciaire sans compte rendu à sa hiérarchie administrative, dont elle est indépendante en vertu du texte qui l'a créée.

50. Les autorités monégasques rappellent également que les commissions rogatoires des juges d'instruction, ou les instructions émanant du Parquet, sont adressées au Directeur de la Sûreté Publique, lui même officier de police judiciaire, qui est chargé de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour l'exécution des délégations judiciaires. L'attribution des dossiers est effectuée selon la répartition des compétences en vigueur au sein des services de police. Dès que le Directeur de la Sûreté Publique a attribué l'enquête à un service, l'enquêteur en charge du dossier prend attache avec le magistrat mandant. A ce stade le rôle de la hiérarchie policière est de veiller à une exécution de qualité dans les délais requis.
51. Le GRECO prend note des informations fournies qui confirment la situation déjà constatée dans le Rapport d'Evaluation. Il n'est pas fait état de nouvelles mesures ou projets qui iraient dans le sens de la présente recommandation.
52. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

53. *Le GRECO a recommandé de préciser les responsabilités du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) en matière de prévention et de lutte contre la corruption, et en fonction du résultat, revoir et renforcer son indépendance ainsi que les moyens à sa disposition (y compris l'accès aux informations).*
54. Les autorités monégasques indiquent que le dispositif monégasque de lutte contre le blanchiment de capitaux a été profondément amendé par la loi n° 1.362 du 3 août 2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. La lutte contre la corruption a été l'une des principales préoccupations du Gouvernement lors de la préparation de ce nouveau texte. Il a ainsi notamment été décidé d'étendre à la lutte contre la corruption l'ensemble des mesures existantes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. De ce fait, le Chapitre VI de la loi n° 1.362 relatif à la déclaration de soupçon impose maintenant aux professionnels de signaler au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) toutes les sommes ou opérations qui pourraient être liées à la corruption, ainsi que tout fait dont ils auraient connaissance qui pourrait être l'indice d'une infraction de corruption.
55. L'article 15 de la loi n° 1.362 prévoit que le SICCFIN est l'autorité centrale nationale chargée de recueillir, analyser et transmettre les informations en lien avec la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. A ce titre, le SICCFIN est chargé de recevoir, d'analyser et de traiter les déclarations transmises par les professionnels conformément aux dispositions du Chapitre VI de la loi n° 1.362. D'autre part, l'Ordonnance Souveraine n° 2.318 du 3 août 2009 fixant les conditions d'application de la loi n° 1.362 précise, en son article 35, que le SICCFIN peut proposer toute évolution légale ou réglementaire qu'il estime nécessaire, notamment en matière de lutte contre la corruption.
56. La loi n° 1.362 est également venue garantir depuis l'année passée l'indépendance opérationnelle du SICCFIN. L'article 16 de la loi prévoit ainsi que lorsque l'examen des déclarations effectuées par les professionnels en application du Chapitre VI fait apparaître un indice sérieux de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption, le SICCFIN établit un rapport qu'il transmet, désormais, directement au Procureur Général et non plus au Ministre d'Etat (les autorités monégasques soulignent que ce dernier n'est de toute façon jamais intervenu dans l'activité opérationnelle du SICCFIN).

57. L'accès du SICCFIN aux informations a également été amélioré par la loi n° 1.362 dont l'article 27 stipule que le Service peut se faire communiquer, dans les plus brefs délais, tous les renseignements en leur possession de la part : a) de tout professionnel soumis à la loi anti-blanchiment (notamment les notaires et les avocats, les agents immobiliers), et non plus seulement les organismes financiers; b) des services de police, notamment en ce qui concerne les informations d'ordre judiciaire (cela n'était pas expressément prévu auparavant). Le SICCFIN continue par ailleurs de pouvoir solliciter toute information utile de la part de tous les autres services de l'Etat, du Procureur Général et des organismes nationaux remplissant des fonctions de supervision.
58. Par ailleurs, afin de renforcer les capacités du SICCFIN en matière de lutte contre la corruption, un membre de ce service a suivi en 2009 une formation spécialisée à l'Ecole Nationale d'Administration de Paris d'une durée d'un mois sur le thème de « la corruption : réalités économiques et moyens de lutte ».
59. Les moyens humains du SICCFIN sont par ailleurs renforcés par le recrutement en cours de deux agents supplémentaires.
60. Le GRECO se réjouit que les sources d'informations disponibles aient été étendues et que les moyens humains du SICCFIN soient en cours de renforcement. Le GRECO relève d'ailleurs que le SICCFIN est dispensé de la charge du travail de politique publique en matière anti-corruption puisque la direction du groupe de travail mentionné au paragraphe 7 ne lui incombe pas (mais à l'Inspecteur Général de l'Administration). La loi anti-blanchiment révisée a clarifié le fait qu'en matière de travail opérationnel relatif à la lutte contre corruption, le SICCFIN ne conduit pas lui-même d'enquête mais procède simplement à une analyse préalable des déclarations de soupçons de corruption au même titre que les soupçons de blanchiment ; la question de l'indépendance des organes anti-corruption tirée de l'article 20 de la Convention Pénale sur la Corruption apparaît donc comme un peu moins cruciale; quoi qu'il en soit, il est à saluer que le SICCFIN puisse à présent transmettre les dossiers directement au parquet.
61. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

62. *Le GRECO a recommandé de a) préciser le champ d'application de l'immunité parlementaire par rapport aux étapes de la procédure judiciaire ; b) clarifier la procédure à suivre en matière de levée de l'immunité ; et c) adopter des lignes directrices susceptibles de guider la décision des parlementaires en matière de levée de l'immunité en fonction des infractions concernées.*
63. Les autorités monégasques rappellent les textes applicables, en particulier la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, ainsi que le règlement intérieur de cette dernière (adopté en 1964 puis révisé en 1965). Un projet de loi modifiant la loi précitée est actuellement à l'étude devant le Conseil National. Ce texte, élaboré par un groupe de travail mixte, modernise l'organisation et le fonctionnement du Conseil National et sera suivi d'une modification de fond du règlement intérieur de l'assemblée monégasque. Il n'est pas précisé dans quelle mesure ces amendements visent la mise en œuvre de la présente recommandation ; les autorités monégasques ajoutent toutefois que l'attention du Président de la Haute Assemblée a été appelée sur la problématique de la présente recommandation au cours des entretiens mentionnés aux paragraphes 7 et suivants. Les autorités monégasques, rappelant l'indépendance constitutionnelle du Conseil National (qui ne permet pas au gouvernement d'imposer un contenu au règlement intérieur du Conseil), indiquent qu'il ne fait pas de doute que

consécutivement à l'adoption du programme de travail anti-corruption monégasque et aux nombreuses études et tables rondes, le Conseil prendra en compte les mesures nécessaires au sein de sa réglementation interne.

64. Le GRECO prend note des informations fournies ; les projets d'amendement aux textes régissant le fonctionnement du Conseil National offrirait en effet une bonne opportunité de combler le vide juridique constaté lors de la visite d'évaluation (en particulier le fait que le règlement Intérieur du Conseil National n'ait jamais réglementé plus précisément le régime de l'immunité comme le prévoyait la loi de 1964). Pour l'heure, il n'est pas encore fait état de mesure concrète qui irait dans le sens de la mise en œuvre de la présente recommandation.
65. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

66. *Le GRECO a recommandé d'abolir, comme cela est envisagé, l'obligation faite à l'autorité judiciaire, en vertu de l'article 14 de l'Ordonnance du 9 mars 1918, d'obtenir des autorisations à plusieurs niveaux pour poursuivre et juger les fonctionnaires, employés administratifs et militaires monégasques.*
67. Les autorités monégasques rappellent que l'abrogation de l'Ordonnance Souveraine du 9 mars 1918 organisant la Direction des Services Judiciaires est prévue – à l'article 102 – du projet de loi relative à l'administration et à l'organisation judiciaires (voir aussi les développements relatifs aux recommandations iii et iv – paragraphes 26, 31, 32 et 38). Comme indiqué précédemment, le projet est toujours en cours de processus législatif. Les autorités monégasques indiquent que dans tous les cas, l'article 14 de cette Ordonnance de 1918<sup>14</sup> n'a jamais fait l'objet d'une application en pratique. Dans leurs informations complémentaires, elles précisent enfin que du fait que la procédure d'examen des demandes de poursuite au niveau du Conseil d'Etat (anciens articles 572 à 576 du Code de procédure pénale) ait été abrogée par une loi N°982 du 26 mai 1976, le Conseil serait dépourvu de compétence en la matière.
68. Le GRECO prend note des informations communiquées et encourage, une nouvelle fois, la Principauté à finaliser l'adoption du projet de loi N° 778 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires, qui devrait mettre définitivement un terme au dispositif ancien des autorisations nécessaires pour la poursuite d'une partie des agents publics monégasques en cas de corruption (ou autres infractions pénales). Comme il avait déjà été relevé dans le Rapport d'Evaluation, l'argument selon lequel l'article 14 de l'Ordonnance du 9 mars 1918 n'a jamais été employé serait effectivement un argument convaincant si un nombre suffisamment parlant de procédures avaient été initiées sans recours à cette disposition (or, en l'état des informations disponibles à la date de la visite, il n'y a jamais eu de procédure pénale contre des agents publics – du moins pour des faits de corruption). Par ailleurs, d'un point de vue strictement juridique, malgré le fait que le Conseil d'Etat n'ait plus compétence pour se prononcer sur les demandes de poursuite (ou du moins qu'il ne dispose plus de règles claires pour se prononcer en la matière), le principe même de la demande d'autorisation perdure dans les textes, avec une compétence simplement exclusive du Directeur des Services Judiciaires (qui est par ailleurs Président de plein droit du Conseil d'Etat) et du Prince en la matière.
69. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

---

<sup>14</sup> Il est rappelé que l'article 14 est formulé comme suit : « Art. 14. – [le Directeur des Services Judiciaires] transmet au Conseil d'Etat, après avoir pris les ordres du Prince, les demandes en autorisation de poursuites et mise en jugement des fonctionnaires et employés administratifs ou militaires. »

### **Recommandation xi.**

70. *Le GRECO a recommandé de faire en sorte que les incriminations du crime organisé et de ses notions voisines (bande organisée, association de malfaiteurs) constituent une circonstance aggravante pour un large éventail d'infractions de corruption.*
71. Les autorités monégasques rappellent que – comme cela a déjà été indiqué dans le Rapport d'Evaluation – la Principauté a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et édicté une Ordonnance Souveraine (N° 605 du 1<sup>er</sup> août 2006) d'application de cette Convention, laquelle prévoit des circonstances aggravantes pour le champ d'application conventionnel. Cela étant dit, le nouveau projet de loi d'amendement du Code Pénal et du Code de Procédure Pénal, mentionné au paragraphe 7, prévoit que la commission des infractions de corruption et de trafic d'influence (projets d'articles 114 à 120 du Code pénal) en bande organisée constitue une circonstance aggravante (projet d'article 122-1 du Code pénal)..
72. Le GRECO note avec satisfaction les amendements envisagés ; ceux-ci devraient clarifier la situation en ce qui concerne l'application aux infractions de corruption des dispositions relatives aux infractions en bande organisée (du Code pénal) et celles relatives au crime organisé (de l'Ordonnance Souveraine de 2006). La commission en bande organisée deviendrait une circonstance aggravante de la corruption et de trafic d'influence et le GRECO note pour sa part que le projet de loi relève de manière significative le niveau de peines pour ces dernières infractions, ce qui rend aussi plus largement applicables les dispositifs de l'Ordonnance N°605 de 2006 qui concerne le crime organisé (dont la définition est spécifique). Dans l'attente de leur adoption, le GRECO ne peut conclure que la présente recommandation ait été pleinement mise en œuvre.
73. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xii.**

74. *Le GRECO a recommandé de a) étendre la loi anti-blanchiment de 1993 explicitement aux diverses infractions de corruption, même en dehors du contexte de la criminalité organisée, comme cela est envisagé; et b) envisager d'élargir la notion de « personnes politiquement exposées » pour couvrir les personnes exerçant ou ayant exercé de telles fonctions à Monaco (et pas seulement à l'étranger).*
75. En ce qui concerne la première partie (a) de la recommandation, les autorités monégasques soulignent que comme indiqué précédemment (cf. recommandation viii), le dispositif monégasque de lutte contre le blanchiment de capitaux a été profondément amendé par la loi n° 1.362 du 3 août 2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. L'article préliminaire de cette loi précise que dans le cadre de l'application du dispositif de prévention anti-blanchiment, il faut entendre par blanchiment de capitaux les infractions prévues à la Section VII du Chapitre III du Livre III du Code pénal. L'article 218-3 du Code pénal dispose que cette Section vise le blanchiment du produit des infractions punies en droit monégasque d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans ainsi que le blanchiment du produit des infractions mentionnées notamment aux articles 115, 118 et 119 du Code pénal (articles réprimant la corruption et la tentative de corruption). Cette nouvelle rédaction a abrogé la référence restrictive qui limitait précédemment le champ d'application des infractions de blanchiment à la notion d'activité criminelle organisée. D'autre part, dans le cadre de cette réforme législative, il a été décidé d'étendre à la lutte contre la

corruption l'ensemble des mesures existantes (cf. recommandation viii) en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

76. Pour ce qui est de la partie (b) de la recommandation et de l'élargissement de la notion de « personnes politiquement exposées » aux personnes exerçant ou ayant exercé de telles fonctions en Principauté, le Groupe de Travail chargé de définir un plan d'action afin de répondre aux différentes recommandations du GRECO s'est intéressé à la manière dont la question était traitée dans d'autres pays. Il est ressorti de l'analyse de différents rapports d'évaluation du GAFI qu'aucun des pays étudiés<sup>15</sup> ne prévoit de disposition particulière visant à considérer comme personnes politiquement exposées les individus exerçant d'importantes fonctions publiques au niveau national. Le Groupe de Travail a par conséquent décidé d'attendre une éventuelle modification de la recommandation 6 du GAFI avant d'étendre le champ d'application de la notion de « personne politiquement exposée ».
77. Le GRECO prend note avec satisfaction du fait qu'au titre de la loi anti-blanchiment, les infractions sous-jacentes de blanchiment comprennent à présent l'ensemble des infractions de corruption prévues à la section du Code Pénal consacrée à ces délits et crimes. Cela assurera la cohérence dans la chaîne de traitement des dossiers susceptibles d'être transmis par la cellule de renseignement financier monégasque aux autorités pénales ; cela est d'autant plus important que la particularité du dispositif monégasque – comparé à d'autres pays – est que le devoir de signalement des transactions suspectes concerne à présent non seulement le blanchiment de capitaux et le terrorisme mais également les soupçons de faits de corruption eux-mêmes (parallèlement au devoir de signalement tiré de l'article 61 du Code de Procédure Pénal et qui est applicable aux autorités et agents publics – voir la recommandation xxiv ci-après). Concernant le second point de la recommandation, le GRECO prend note du fait que l'extension de la notion de « personne politiquement exposée » a fait l'objet d'un examen par le groupe de travail chargé de la mise en œuvre des diverses recommandations du Rapport d'Evaluation, conformément au libellé de la recommandation<sup>16</sup>.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation xiii.**

79. *Le GRECO a recommandé d'élaborer des documents d'orientation, formations et autres initiatives pertinentes susceptibles d'aider les entités assujetties à la législation anti-blanchiment à mieux s'acquitter de leurs obligations de détection et autres en ce qui concerne le blanchiment lié à la corruption.*
80. Les autorités monégasques rapportent que suite aux modifications apportées au dispositif monégasque de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption par la loi n° 1.362 du 3 août 2009 (cf. recommandations viii et xii), le SICCFIN a organisé au cours du mois de novembre 2009 une série de 7 réunions de sensibilisation à destination des différents professionnels concernés dans les domaines financier et non financier, impliquant au total plus de 440 participants<sup>17</sup>. L'accent a notamment été mis sur l'extension du

<sup>15</sup> Allemagne, France, Italie, Luxembourg, Suisse.

<sup>16</sup> Cela dit, il faut souligner qu'à la différence des pays cités par la Principauté, divers pays membres du GAFI et du Comité MONEYVAL (le comité du Conseil de l'Europe qui couvre les pays non-membres du GAFI, et dont Monaco fait partie) ne font pas de distinction entre personnes politiquement exposées au niveau étranger ou au niveau national.

<sup>17</sup> Etablissements financiers dont les banques et sociétés de gestion, assureurs, prestataires de services aux sociétés ou *company service providers*, experts-comptables, notaires, agents immobiliers, conseils économiques, juridiques ou fiscaux etc.

dispositif anti-blanchiment à la lutte contre la corruption et sur l'obligation faite aux professionnels de signaler au SICCFIN toutes les sommes ou opérations qui pourraient être liées à la corruption, ainsi que tout fait dont ils auraient connaissance qui pourrait être l'indice d'une infraction de corruption. Ces réunions pédagogiques, destinées à faciliter une application rapide et efficace de ces nouvelles mesures, ont également permis de répondre aux questions pratiques que se posaient les professionnels.

81. En complément de ces réunions, le SICCFIN a entrepris de réaliser un mémento de sensibilisation sur la corruption à destination des professionnels visés par la loi n° 1.362. Ce document présente les différents textes juridiques, nationaux et internationaux pertinents. Il détaille également les différents aspects juridiques de la corruption (définition, intervenants, territorialité, prescription...). Enfin, une dernière partie plus pratique propose quelques indicateurs de vigilance ainsi que des typologies. Ce [mémento](#) est disponible en ligne depuis le mois de juillet de cette année et il a été diffusé à l'ensemble des professionnels concernés.
82. Le GRECO se félicite des initiatives prises dans le domaine de la formation/information et de l'élaboration d'un mémento – dont il a pu apprécier toute la pertinence – sur les questions abordées par la présente recommandation.
83. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xiv.**

84. *Le GRECO a recommandé d'amender le régime de la confiscation applicable à la corruption (en l'absence de blanchiment ou de crime organisé) afin qu'il soit clairement obligatoire dans les divers cas de figure de la corruption, et applicable aux produits tangibles et intangibles, directs ou indirects, à leur contre-valeur, et aux avoirs illicites qui ont été mêlés à des avoirs légitimes..*
85. Les autorités monégasques soulignent que le nouveau projet de loi portant amendement du Code pénal et du Code de procédure pénale, cité au paragraphe 7, vise à amender le régime de confiscation applicable à la corruption en introduisant un mécanisme spécifique visant les produits à l'origine ou issus de la corruption y compris dans le patrimoine de tiers, et ce même en l'absence de blanchiment ou de crime organisé. Un (nouvel) article 122-2 a ainsi été introduit à la fin du chapitre consacré aux infractions de prise illégale d'intérêt, de corruption et de trafic d'influence, qui serait applicable en relation avec ces diverses infractions ; le libellé actuel de ce nouvel article prévoit le principe de la confiscation obligatoire (alinéa 1), la confiscation des produits directs ou dérivés (alinéa 2), des avoirs détenus par des tiers dès lors qu'ils ne pouvaient ignorer l'origine frauduleuse des avoirs (alinéa 3), des avoirs mêlés à des avoirs légitimes et des avoirs de valeur équivalentes aux avoirs illégitimes (alinéas 4 et 5) ; cet article est basé sur le modèle de l'article 219 relatif à la confiscation des avoirs du blanchiment cité à la recommandation xv ci-après.
86. Le GRECO prend note des amendements projetés en vue d'introduire, avec le nouvel article 122-2 du Code pénal, un mécanisme de confiscation (spécifique) visant à répondre aux principales attentes de la présente recommandation. Il fait pour l'heure partie d'un projet de loi qui doit encore être finalisé et adopté.
87. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

## Recommandation xv.

88. *Le GRECO a recommandé de prévoir la possibilité de confiscation des produits de la corruption détenus par des tierces personnes qui connaissaient ou devaient savoir la nature illicite de ces produits, et envisager d'introduire la possibilité de confiscation en l'absence de condamnation.*
89. Les autorités monégasques font référence aux informations communiquées au titre de la recommandation xiv, et au projet d'inclure dans le nouveau texte de loi amendant le Code pénal et le Code de procédure pénale, un mécanisme de confiscation spécifique à la corruption qui serait également applicable aux produits de la corruption détenus par des tierces personnes.
90. En outre, la loi n° 1.362 du 3 août 2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption a d'ores et déjà modifié comme suit l'article 219 du code pénal, qui concerne la confiscation des produits du blanchiment :

*« Le tribunal ordonnera la confiscation des biens et capitaux d'origine illicite ou des biens et capitaux dont la valeur correspond à celle des biens et capitaux d'origine illicite. Il pourra ordonner la confiscation des biens meubles ou immeubles acquis en utilisant ces fonds.*

*Si les biens et capitaux d'origine illicite ont été mêlés à des biens légitimement acquis, ces biens pourront être confisqués à concurrence de la valeur estimée du produit qui y a été mêlé.*

*Si les biens et capitaux d'origine illicite ne peuvent pas ou plus être trouvés en tant que tels dans le patrimoine de la personne condamnée, le tribunal pourra ordonner la confiscation de biens et de capitaux d'une valeur équivalente à celle des biens et capitaux d'origine illicite.*

*Les biens et capitaux d'origine illicite peuvent également être confisqués lorsqu'ils sont détenus par un tiers qui connaissait ou devait connaître leur origine illicite.  
La confiscation pourra être prononcée sans préjudice des droits des tiers.*

*Le Procureur Général procédera aux formalités d'enregistrement et de publicité nécessaires. »*

91. Ainsi, les produits illicites issus des infractions de blanchiment de corruption peuvent faire l'objet d'une confiscation lorsqu'ils sont détenus par un tiers à condition que celui-ci ait eu connaissance ou devait avoir eu connaissance de l'origine illicite de ces produits.
92. Pour ce qui concerne la possibilité d'introduire dans le droit monégasque la procédure de confiscation en l'absence de condamnation, la Direction des Services Judiciaires a effectué une étude qu'elle a transmise au gouvernement le 23 octobre 2009. Celle-ci a conclu que l'introduction d'un système de confiscation autonome n'est pas sans poser d'importantes difficultés dans la mesure où la confiscation emporte toujours, selon le droit en vigueur, transfert de propriété en faveur de l'Etat. La confiscation est une peine complémentaire à celle de l'emprisonnement ou de l'amende. Le droit monégasque ne prévoit donc pas la confiscation des biens en l'absence de condamnation d'une quelconque personne, et donc la possibilité de la confiscation dans une procédure autonome, indépendante de la condamnation de l'auteur ; l'article 12 du Code pénal prévoit que : « la confiscation, soit du corps du délit quand la propriété en appartient au condamné, soit des choses produites ou procurées par l'infraction, soit de celles qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre, est une peine commune aux matières criminelle, correctionnelle et de simple police . » Par ailleurs, la Principauté estime que la confiscation d'un bien sans condamnation peut être considérée comme contraire aux principes fondamentaux du droit monégasque, l'inviolabilité de la propriété étant garantie par l'article 24 de

la Constitution. Si cette sanction peut frapper une personne pénalement poursuivie ou condamnée, il est difficile d'imaginer qu'elle soit appliquée à un tiers qui ne serait ni coauteur ni complice. Une confiscation détachée de toute infraction pénale constituerait donc, a priori, une atteinte illicite au droit de propriété. Finalement, Monaco n'est pas encore partie à un traité international prévoyant la confiscation *in rem*. Néanmoins, pour permettre une meilleure coopération judiciaire au plan international, l'étude de cette problématique reste d'actualité et cela nécessiterait une consultation élargie des institutions, avec une procédure beaucoup plus lourde.

93. Le GRECO prend note avec intérêt, de l'extension du régime de la confiscation spéciale des produits du blanchiment (article 219 du Code Pénal) aux avoirs détenus par des tiers, qui n'est toutefois pas l'objet de la présente recommandation. Comme indiqué au titre de la recommandation précédente (voir paragraphe 85), le projet de loi révisé amendant le Code pénal et le Code de procédure pénale vise à inclure avec le futur article 122-2 une disposition similaire à l'article 219 du Code pénal, mais qui serait spécifique aux infractions de corruption et de trafic d'influence. Dans l'attente de son adoption finale, le GRECO ne peut considérer la présente recommandation comme totalement mise en œuvre. Le GRECO note également que la possible introduction de la confiscation en l'absence de condamnation a fait l'objet d'un (premier) examen, dont le résultat par écrit a été communiqué au GRECO. Ce dernier regrette les résultats de l'étude mais constate qu'il a été donné suite à la recommandation sur ce point.
94. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xvi.**

95. *Le GRECO a recommandé de prévoir un régime des mesures temporaires applicable à la corruption en tant que telle qui permette de sécuriser à un stade précoce de l'enquête les diverses formes d'avoirs susceptibles d'être confisqués, et prévoir si nécessaire des dispositifs complémentaires permettant de gérer les avoirs saisis.*
96. Les autorités monégasques soulignent que, comme indiqué précédemment, la loi n° 1.362 du 3 août 2009 a étendu à la lutte contre la corruption l'ensemble des mesures existantes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et notamment pour ce qui concerne le gel des avoirs. Lorsque les professionnels signalent au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (le SICCFIN, qui est la cellule de renseignement financier monégasque) des sommes ou opérations qui pourraient être liées à la corruption, ainsi que tout fait dont ils auraient connaissance qui pourrait être l'indice d'une infraction de corruption (cf. recommandation xii), celui-ci peut, s'il l'estime nécessaire en raison de la gravité ou de l'urgence de l'affaire, faire opposition à l'exécution de toute opération pour le compte du client concerné par la déclaration en application de l'article 19 de la loi. L'article 20 de la loi prévoit que cette opposition, qui fait obstacle à l'exécution de toute opération pendant une durée maximale de 3 jours ouvrables à compter de sa notification, peut être prorogée en ses effets au-delà de cette durée par ordonnance du Président du Tribunal de Première Instance, et convertie en mesure de séquestre à titre de sauvegarde. Les professionnels détenant les fonds, titres ou matières objet de la mesure conservatoire sont chargés d'en assurer les fonctions de gardien. Ces dispositions permettent donc de sécuriser à un stade précoce de l'enquête les diverses formes d'avoirs susceptibles d'être confisqués suite à des signalements au SICCFIN.
97. Par ailleurs, au stade ultérieur de la procédure, il est prévu de modifier dans le nouveau projet de loi amendant le Code pénal et le Code de procédure pénale, l'article 596-1 du Code de procédure pénale pour rendre ses dispositions applicables en matière de corruption. Outre les mesures

prévues aux articles 100 et suivants (pour le juge d'instruction) et 255 (pour le procureur général en cas de flagrance) du même code, la saisie des biens, tant en matière de blanchiment qu'en matière de corruption, pourra être ordonnée après avis du procureur général, par décision motivée du juge d'instruction ou du tribunal qui prescrira toutes mesures d'administration utiles (par exemple la conversion de titres ou devises afin de maintenir la valeur des avoirs, le mandat de gestion donné à une banque pour la gestion d'avoirs ou à un professionnel pour l'entretien et le paiement de charges liés à un bien immobilier etc.).

98. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se réjouit que dans le cadre de l'extension aux divers délits et crimes de corruption non seulement de la liste des infractions sous-jacentes du blanchiment mais aussi du dispositif de signalement lui-même, le mécanisme de gel / suspension des transactions s'applique à présent aux transactions liées à des opérations ou faits liés à la corruption. Il reste donc à adopter définitivement les dispositions du Code de procédure pénale afin de permettre l'application de mesures temporaires de plus longue durée, ainsi qu'en ce qui concerne les affaires initiées en dehors du devoir de signalement des institutions financières et autres professionnels nommément désignés dans la réglementation anti-blanchiment.

99. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xvii.**

100. *Le GRECO a recommandé de mettre en place des mesures appropriées (notamment un outil statistique détaillé en matière de mesures temporaires et de confiscation, incluant les données relatives aux infractions commises à Monaco), afin d'évaluer l'effectivité, dans la pratique, de l'action des autorités répressives concernant les produits de la criminalité.*

101. Les autorités monégasques indiquent que la Direction des Services Judiciaires a confié dès novembre 2008 une mission en ce sens au responsable informatique du Palais de Justice, ancien membre du Greffe, avec pour objectif, en collaboration avec les juridictions et le Parquet Général, de mettre en place un outil informatique performant et fiable susceptible de délivrer des informations statistiques en temps réel. Selon les dernières informations communiquées par la Principauté, ces outils statistiques seraient actuellement opérationnels malgré quelques détails techniques à résoudre et ils permettent de recenser les mesures temporaires et de confiscation concernant des sommes d'argent, des biens mobiliers et immobiliers etc. y compris dans des dossiers d'escroquerie par exemple. Compte tenu de la taille de la Principauté, les actes délictueux commis sur place ont presque toujours une dimension internationale, ce qui fait que les données disponibles comportent généralement une référence au blanchiment et/ou à l'entraide. Par ailleurs la Direction des Services Judiciaires, le procureur Général et le Premier Président de la Cour d'Appel sont destinataires, chaque trimestre, d'états sur l'activité des cabinets d'instruction. Ces rapports font apparaître tous les actes pris par les juges d'instruction. Compte tenu de la taille de la Principauté de Monaco, les locaux de justice se situent dans un bâtiment unique. Ainsi, les contacts entre les services, y compris avec la Direction des Services Judiciaires sont fréquents et faciles. La Direction des Services Judiciaires n'a pour sa part pas eu connaissance de difficultés pratiques avec l'application des mesures de confiscation et de séquestre ou de gel d'avoirs.

102. Le GRECO prend note de ces informations. Les outils informatiques ont été améliorés et plusieurs tableaux ont été communiqués montrant que les données pertinentes en matière de confiscation et de mesures temporaires sont disponibles. Les autorités ne fournissent pas

d'informations qui suggéreraient que des conclusions sont tirées plus pro-activement des données disponibles (ou non) pour *évaluer l'effectivité, dans la pratique, de l'action des autorités répressives concernant les produits de la criminalité*. Toutefois, les récentes explications qu'elles apportent montrent que les lacunes évoquées dans le Rapport d'Evaluation sont – dans le contexte de la Principauté – à relativiser. Les autorités devraient toutefois garder cette problématique à l'esprit, en fonction des cas de corruption qui pourraient être mis à jour à l'avenir.

103. Pour l'heure, le GRECO conclut que la recommandation xvii a été traitée de manière satisfaisante.

**Recommandation xviii.**

104. *Le GRECO a recommandé de a) adopter un cadre législatif de base qui libéralise l'accès aux documents et informations détenus par l'Etat et qui prévoit la motivation des décisions de refus et les conditions dans lesquelles la délivrance peut exceptionnellement être refusée ; b) mettre en place un dispositif qui permette de réexaminer sur des bases objectives, le cas échéant, les refus de délivrance de ces informations ; c) rendre public un plus grand nombre de documents importants qui témoignent de l'action et du fonctionnement de l'administration.*
105. Les autorités monégasques soulignent que pour ce qui est des éléments a. et b. de la recommandation, un projet de texte relatif aux archives publiques fait l'objet d'une étude au sein des services du Gouvernement dans le cadre du plan de modernisation de l'Administration monégasque. Sont notamment envisagées les conditions de communication des archives publiques. En ce qui concerne la motivation des refus, la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs est applicable en droit interne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Une circulaire, à titre interprétatif et non réglementaire en date du 1<sup>er</sup> juin 2007, en précise la portée et le champ d'application. Elle éclaire les services administratifs sur la mise en œuvre des principes directeurs édictés par la loi et une annexe récapitule les décisions administratives individuelles défavorables susceptibles d'être motivées. Cette liste, non exhaustive, a été mise à jour en octobre 2008. Elle est en cours d'actualisation. Une table ronde sur la motivation des actes administratifs s'est tenue au mois de juin 2008 et a réuni les principaux responsables hiérarchiques des services de l'Etat. Un nouveau séminaire se tiendra dans les prochains mois dans le cadre du programme d'action anti-corruption mis en place par le Gouvernement.
106. En ce qui concerne le dernier élément de la recommandation, l'action du Gouvernement d'une façon générale peut être consultée sur son portail Internet : [www.gouv.mc](http://www.gouv.mc). Son mode de fonctionnement et l'essentiel des documents est librement accessible au public. Une réflexion est en cours pour moderniser ce portail dans le cadre du développement de l'administration électronique et de l'amélioration de l'accessibilité des informations au public. De nouvelles publications enrichissent régulièrement le site, comme par exemple le Journal de l'Administration qui retrace l'action menée par les services administratifs de l'Etat. Le rapport de la Commission Supérieure des Comptes sur les comptes de l'Etat, public depuis 2008, est accessible sur le site internet du Gouvernement, à la rubrique « Journal de Monaco ». D'autres rapports, comme celui établi par le SICCFIN et la Direction de la Coopération Internationale, sont disponibles sur le site du Gouvernement.
107. Par ailleurs, la loi n° 1.353 du 4 décembre 2008 modifiant la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 réglementant les traitements d'informations nominatives a créé une autorité de contrôle qui établit un rapport annuel d'activité à caractère public. Il en est de même pour la Commission de Contrôle des Activités Financières, également autorité indépendante. Dans le domaine de l'accès

au droit, le site LEGIMONACO a été mis en place au mois de décembre 2008 et la jurisprudence devrait également être accessible sur un site dédié géré par la Direction des Services Judiciaires et intitulé « Jurimonaco ».

108. Le GRECO prend note des informations fournies. Le GRECO avait déjà noté les efforts visant à moderniser l'accès aux informations et leur disponibilité en ligne et il est heureux que les efforts se poursuivent en ce sens et que de nouveaux documents et rapports d'activité des autorités soient devenus publics (Journal de l'Administration, rapport annuels du SICCFIN et de la Commission Supérieure des Comptes, enquête publique de satisfaction de l'administration, réalisée en 2009). Cela dit, il apparaît qu'il n'a pas encore été donné de suites aux deux premiers points de la recommandation et que la Principauté ne dispose toujours pas d'un cadre juridique général sur l'accès aux informations publiques qui fasse du libre accès un principe et le refus d'information une exception ; d'ailleurs les textes communiqués par les autorités concernant la motivation des actes administratifs n'abordent pas la motivation des refus à des demandes d'information. Le GRECO note avec intérêt qu'une réflexion soit engagée sur la question de l'accès aux documents d'archive, mais le GRECO aurait apprécié que celle-ci s'étende aussi aux documents d'actualité, dont l'accès est crucial pour garantir une meilleure transparence de l'activité de l'administration.
109. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xix.**

110. *Le GRECO a recommandé de a) renforcer l'Inspection Générale de l'Administration et la Commission Supérieure des Comptes, en leur confiant de véritables fonctions et pouvoirs d'audit, d'inspection et de contrôle selon le cas, et en modernisant leurs méthodes de travail; b) doter les membres de la Commission de garanties d'indépendance adéquates; c) faire en sorte que la Commission puisse intervenir à l'égard du plus grand nombre possible d'entités bénéficiant de financements publics.*
111. Les autorités monégasques indiquent que s'agissant de l'Inspection Générale de l'Administration (qui comme le rapport l'avait relevé, comprenait pour l'essentiel un Inspecteur Général sans moyens spécifiquement dédiés à sa fonction), ses moyens ont été renforcés par l'affectation auprès de lui d'un poste de catégorie B permettant de l'assister dans ses tâches. Par ailleurs, les fonctions de l'Inspecteur Général de l'Administration portent à la fois sur des missions transversales, comme par exemple la modernisation de l'Administration, et sur des missions plus ponctuelles d'étude ou d'enquête. Ces missions sont retracées dans un bilan d'activité remis au Ministre d'Etat.
112. S'agissant de la Commission Supérieure des Comptes, les autorités monégasques rappellent que celle-ci tient ses compétences de l'article 42 de la Constitution du 17 décembre 1962 révisée, qui lui confère le contrôle de la gestion financière du domaine public et des finances publiques. Outre le contrôle au sens strict des comptes et de la gestion budgétaire et financière de l'Etat, de la Commune et des établissements publics, ses compétences ont été précisées et étendues en décembre 2002 puis en juillet 2008. Ainsi, l'Ordonnance Souveraine (OS) n° 15.594 du 12 décembre 2002<sup>18</sup> étend le contrôle aux associations qui bénéficient d'une subvention de l'Etat. Par ailleurs, l'OS n° 1.707 du 2 juillet 2008<sup>19</sup> présente, quant à elle, 3 innovations importantes : 1) elle généralise le droit de suite (art. 7) à tous les organismes privés subventionnés par l'Etat y compris les organismes de retraite, d'assurances sociales ou de

<sup>18</sup> Elle modifie l'Ordonnance Souveraine n° 3.980 du 29 février 1968 sur la Commission Supérieure des Comptes

<sup>19</sup> Elle abroge finalement l'Ordonnance Souveraine précitée de 1968

prestations familiales bénéficiant d'un concours de l'Etat, mais aussi aux sociétés non cotées où l'Etat détient une participation majoritaire ; ces contrôles peuvent désormais s'exercer non plus à la demande du Prince mais aussi à l'initiative de la Commission ; 2) le champ de compétence de la Commission est étendu (art. 8) : en complément de ses rapports obligatoires sur les comptes annuels, la Commission peut présenter des rapports « facultatifs » distincts contenant des observations sur un sujet particulier (par exemple sur d'importantes opérations d'équipement comme le Stade Louis II ou le Grimaldi Forum) ou mener des audits de caractère général sur les établissements. Des investigations plus ciblées peuvent encore porter sur des dysfonctionnements constatés dans certains services ou organismes ; 3) la Commission établit un rapport annuel d'activité désormais public (art. 11) – publié au Journal de Monaco accessible en ligne, avec les réponses éventuelles du Ministre d'Etat.

113. Enfin l'indépendance de la Commission est garantie par le mode de désignation par Ordonnance Souveraine (et l'origine des membres de la Commission)<sup>20</sup> et les incompatibilités avec toute fonction dans un des organismes contrôlés, mais aussi renforcée par l'attribution de nouveaux moyens depuis juillet 2008 : a) la Commission peut à présent recourir à des experts (nommés sur proposition du Président, art. 4 de l'OS de juillet 2008) ; b) la Commission dispose désormais d'un secrétariat général permanent (art.5) ; c) la Commission a le pouvoir de se faire communiquer tout document administratif utile à l'exercice de sa mission et de procéder à des auditions auprès des fonctionnaires ou agents concernés (art. 9). Le serment devant le Prince, lors de la prise de fonction, a également été modifié en 2009 et il porte à présent sur le zèle, l'impartialité et l'indépendance dans l'exercice de la mission. La pratique montre que malgré le peu de dispositions statutaires, les mandats des 6 membres de la Commission ont toujours été renouvelés plusieurs fois depuis 1969, sauf dans les cas où ceux-ci décidaient d'eux-mêmes de mettre un terme à leur mandat (notamment pour raison d'âge ou de santé). Le Président lui-même est en exercice depuis 1969. Pour chaque poste devenant vacant, le choix d'un nouveau membre se fait traditionnellement parmi les magistrats de la Cour des Comptes française ; ce choix des nouveaux membres est ainsi en partie externalisé, ce qui offre des garanties supplémentaires d'objectivité. En pratique, nul n'intervient dans la programmation des audits et l'activité opérationnelle de la Commission et le rapport d'activité annuel (dans son intégralité) est publié juste après sa présentation au Prince.
114. Le GRECO prend note avec intérêt des diverses améliorations apportées, depuis la visite sur place, à l'Inspection Générale de l'Administration et à la Commission Supérieure des Comptes. Le GRECO rappelle que le Rapport d'Evaluation avait mis en lumière l'apparente faiblesse générale des dispositifs de contrôle de l'administration. A son avis, des mesures encore plus ambitieuses auraient pu être prises en introduisant des formes d'audit de performance – efficacité, rentabilité, qualité – qui vont au-delà du simple contrôle de régularité et qui peuvent permettre de détecter sur le moyen terme, des incohérences répétées résultant par exemple de la corruption dans les marchés publics. Sur la question du statut individuel des membres de la Commission (qui sont nommés pour 5 ans, sans autre précision dans les textes, par exemple quant aux conditions de renouvellement et de destitution), les informations fournies quant à la pratique suggère qu'en dépit de l'absence de garanties spécifiques, l'indépendance statutaire est réelle. Dans l'ensemble et malgré la réserve précédente sur les méthodes de travail (qui devient dès lors un point mineur), le GRECO est satisfait des mesures prises au vu des précisions fournies par la Principauté.
115. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été traitée de manière satisfaisante.

---

<sup>20</sup> Les membres sont tous nommés par le Prince et c'est le Souverain qui désigne le Président et le Vice-Président ; tous les membres sont d'anciens magistrats de la Cour des Comptes française, qui sont de ce fait expérimentés et qui apportent un regard extérieur à la Principauté.

## **Recommandation xx.**

116. *Le GRECO a recommandé de clarifier les catégories de personnels concernés par les dispositions administratives et pénales touchant aux droits et obligations des fonctionnaires et contractuels, et s'assurer que ces dispositions couvrent toutes les catégories pertinentes de personnels agissant pour le compte de l'Etat ou de la commune.*
117. Les autorités monégasques font état d'un projet d'Ordonnance Souveraine fixant les dispositions applicables aux agents non titulaires qui fera suite au projet de loi modifiant le statut des fonctionnaires de l'Etat. Ce projet, en cours d'élaboration, précisera à cette occasion les différentes catégories de personnels non titulaires auxquels s'appliquent lesdites dispositions (contractuels, suppléants, auxiliaires). Un dispositif analogue pourra par la suite être adopté pour les agents communaux. Par ailleurs, le nouveau projet de loi portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption donne une définition élargie des personnes soumises à la réglementation de la corruption active et passive, définition qui permet, par le biais de la notion de « *personnes chargées d'une mission de service public ou dépositaire de l'autorité publique ou investie d'un mandat électif public* », de viser toutes les catégories de personnes concernées (fonctionnaires, élus, agents, contractuels, experts, préposés, visiteurs de prisons etc).
118. Le GRECO prend note avec intérêt, des précisions envisagées concernant le champ d'application du statut de la fonction publique et des dispositions pénales sur la corruption d'agent public. Il encourage la Principauté à mener ces réformes à terme et à veiller à ce que les dispositions administratives couvrent au final toutes les diverses catégories d'agents publics et soient ainsi cohérentes avec l'approche pénale envisagée. Dans l'attente de l'adoption finale des mesures prévues (modification du statut des fonctionnaires et adoption d'une Ordonnance Souveraine sur les autres catégories d'agents de l'Etat, dispositions analogues pour les agents de la Commune, réforme des dispositions pénales traitant en particulier de la corruption d'agents publics), le GRECO ne peut conclure que la présente recommandation ait été pleinement mise en œuvre.
119. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été partiellement mise en œuvre.

## **Recommandation xxi.**

120. *Le GRECO a recommandé de a) compléter rapidement – avec une attention particulière pour la police et les magistrats – les droits et obligations des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat et de la commune par des dispositifs anti-corruption, en particulier régler les conflits d'intérêt plus généralement et régler de manière restrictive la question des cadeaux ; et b) prévoir des mécanismes de contrôle du respect de ces obligations.*
121. Les autorités monégasques soulignent que la mise en œuvre de cette recommandation s'inscrit dans le cadre général de la refonte du statut des fonctionnaires de l'Etat et des dispositions applicables aux agents non titulaires de l'Etat, notamment par la mise en place d'un code de déontologie. Le projet de loi modifiant le statut des fonctionnaires de l'Etat introduit un principe d'interdiction des cadeaux sauf les cadeaux d'usage et de courtoisie (article 11bis). Une réflexion est en cours pour déterminer des modalités de transparence et par exemple, un livre d'inventaire coté et, le cas échéant, une déclaration spontanée de la part de celui qui reçoit un don. Le même dispositif serait prévu pour les agents non titulaires de l'Etat. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, ceux-ci seront régulés par le code de déontologie prévoyant par exemple le retrait

déclaratif de la personne concernée et acté au procès-verbal. Le non respect de cette formalité pourrait engendrer une nullité d'ordre public de l'acte ou de la décision entreprise. En ce qui concerne le « pantouflage », des dispositions sont déjà applicables aux agents non titulaires et seront introduites dans le nouveau statut des fonctionnaires de l'Etat. Les règles de « pantouflage » seront inscrites au code de déontologie et devraient être ensuite reprises pour être applicables à tous les agents investis d'une mission de service public. S'agissant des magistrats, la nouvelle loi n° 1.364 portant statut de la magistrature adoptée le 16 novembre 2009 prévoit, dans ses articles 9 à 14, des règles de déontologie et d'éthique soumises au contrôle du Haut Conseil de la Magistrature. L'attention du Maire sera appelée sur ces nouveaux dispositifs afin qu'ils puissent être étendus aux personnels de la Commune.

122. Le GRECO prend note avec intérêt, des mesures en projet ou envisagées, et il encourage les autorités de la Principauté à mener à terme le processus de réforme des règles préventives de la corruption au niveau du statut des agents de l'Etat et – autant que possible – de la Commune. Le GRECO tient à souligner l'importance de réglementer des domaines tels que les conflits d'intérêt, les incompatibilités et les dons, compte tenu du contexte de Monaco (caractérisé par des relations sociales et économiques inévitablement étroites sur un territoire de cette taille) et des importantes insuffisances constatées sur place aux différents niveaux territoriaux<sup>21</sup>.
123. Le GRECO conclut que, pour l'heure, la recommandation xxi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxii.**

124. *Le GRECO a recommandé, s'agissant de l'ensemble des agents de l'Etat et la commune – avec une attention particulière pour la police et les magistrats – a) d'inclure les questions de prévention de la corruption dans la formation initiale des nouveaux agents; b) d'engager pour l'ensemble des services et des agents en poste des actions de formation et de sensibilisation aux nouvelles règles recommandées dans ce rapport et en profiter pour informer le public du comportement attendu de la part des agents publics; et c) d'adopter et diffuser un code de conduite ou d'éthique pour les agents publics qui puisse servir de référence dans les situations concrètes.*
125. Les autorités monégasques indiquent, en ce qui concerne la première partie de la recommandation (a) que des dispositions ont été adoptées par la Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction Publique en ce qui concerne la formation des fonctionnaires et agents dans le domaine de la corruption. Ainsi, une formation à l'attention des primo entrants dans le cadre du « vivier » a été dispensée sur les questions de corruption et sera poursuivie chaque année pour toute nouvelle promotion. Par ailleurs, un livret d'accueil destiné aux nouveaux agents de la fonction publique comporte un rappel des règles déontologiques, d'intégrité et d'équité auxquels est astreint tout fonctionnaire et agent. Des modules de formation à la corruption sont programmés à compter de 2011 (voir ci-après, paragraphe 127). Ainsi que cela est exposé, en réponse à la recommandation ii, les questions de prévention de la corruption sont d'ores et déjà incluses dans la formation initiale des fonctionnaires de police.
126. En ce qui concerne le second élément de la recommandation (b), comme indiqué au titre de la recommandation i (voir paragraphe 11), le gouvernement a organisé le 22 juin dernier un séminaire pédagogique en présence de membres du Gouvernement, du Directeur des Services Judiciaires et de hauts magistrats, de représentants du Cabinet Princier, du Président du Conseil National, du Conseil Communal, et de près de 200 cadres de l'Administration.

---

<sup>21</sup> Voir paragraphes 113 et suivants, ainsi que les notes 35 et 36 de bas de page, du Rapport d'Evaluation.

127. Pour ce qui est du dernier élément de la recommandation (c), un code de déontologie, regroupant toutes les règles de bonne conduite, destiné à l'attention des fonctionnaires et agents, est en cours de préparation et devrait être finalisé pour la fin de l'année 2010. Ce code s'appliquera à l'ensemble des fonctionnaires y compris aux fonctionnaires de police, et il fera partie du matériel pédagogique des modules de formation prévu dès 2011 pour les divers fonctionnaires d'Etat (nouveaux ou anciens).
128. Le GRECO note avec satisfaction les mesures prises pour renforcer la formation et la sensibilisation du secteur public à la problématique de la prévention et de la lutte contre la corruption. La préparation d'un cadre déontologique applicable à l'ensemble des agents publics est également à saluer ; celui-ci doit encore être finalisé et adopté. Le GRECO a déjà pu se rendre compte de la pertinence de l'avant projet présenté<sup>22</sup>, même si l'on peut regretter que des améliorations sont encore souhaitables concernant les cadeaux dits « d'usage » (qui sont entendus très largement)<sup>23</sup> dès lors que la Principauté entend moderniser les normes anti-corruption. Par ailleurs, le GRECO constate également l'absence d'initiatives visant les divers agents de la Commune ainsi que le grand public (y compris donc le secteur économique) du comportement à attendre de la part des agents publics.
129. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxiii.**

130. *Le GRECO a recommandé d'introduire un mécanisme de gestion et de contrôle des conflits d'intérêts des membres d'assemblées publiques élues.*
131. Les autorités monégasques soulignent qu'à l'occasion de l'étude réalisée (cf. recommandation i) par les experts, des rencontres ont été organisées avec les Présidents des Assemblées élues. Leur attention a été tout particulièrement appelée (cf. recommandation ix) sur la problématique du conflit d'intérêt.
132. Par ailleurs, en ce qui concerne l'absence de réglementation administrative ou pénale en matière de corruption, relevée par le GRECO, les autorités de la Principauté rappellent que le droit monégasque encadre déjà légalement les risques encourus du fait de l'article 67 du règlement intérieur du Conseil National qui interdit à tout conseiller : d'une part, « *d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres* » ; et d'autre part « *de souscrire à l'égard d'une association ou d'un groupement de défense d'intérêts particuliers des engagements concernant son activité parlementaire* ». Enfin, le projet de loi portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquêtes prévoit spécifiquement l'incrimination des infractions de corruption et de trafic d'influence commises par une personne investie d'un mandat électif public, qu'il soit national, étranger ou international. Il

---

<sup>22</sup> Le texte couvre des aspects généraux (respect des individus par exemple) mais aussi ceux touchant à l'intégrité et l'impartialité, il aborde la question de l'impartialité réelle et perçue, il couvre divers aspects de la prévention de la corruption (privilèges, cadeaux, conflits d'intérêts), prévoit l'applicabilité des dispositifs disciplinaires etc.

<sup>23</sup> En l'état actuel des choses, la notion de cadeaux d'usage englobe toute gratification, faveur, remise, hospitalité, renonciation, divertissement, prêt ou autres éléments qui auraient une valeur vénale (ce qui fait, incidemment, que titres et distinctions, par exemple, ne sont donc pas réglementés) et dans ce contexte, il n'est prévu aucune limite maximale à leur valeur.

prévoit également d'introduire des dispositions sur la prise illégale d'intérêts applicables elles aussi aux élus nationaux (futurs articles 113, 113-1<sup>24</sup> et 114 du Code pénal).

133. Le GRECO prend note des informations fournies. Le Rapport d'Evaluation avait déjà pris note des dispositions de l'article 67 du règlement intérieur du Conseil National mais il avait été confirmé lors des entretiens sur place que ces dispositions n'avaient pas conduit à des mécanismes plus concrets (déclaration, publication, contrôle) pour la prévention et la gestion des conflits d'intérêt, et qu'elles n'avaient pas de caractère réellement obligatoire. Le projet d'extension aux élus des dispositions incriminant la prise illégale d'intérêts constitue un développement pertinent qui permettra à terme de combler une partie des lacunes signalées dans le Rapport d'Evaluation; toutefois, il ne répond pas entièrement à l'objectif de la présente recommandation qui vise aussi la mise en place d'un dispositif permettant de prévenir et détecter les conflits d'intérêt des élus (aux yeux du GRECO, la sanction n'est que le stade ultime d'un tel processus). Il n'existe donc pas suffisamment de développements nouveaux et définitifs au titre de cette recommandation.
134. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxiv.**

135. *Le GRECO a recommandé de a) rappeler à tous les agents publics et administrations le devoir de signalement des infractions, prévu à l'article 61 du Code [de procédure] pénal[e], en précisant si nécessaire que celui-ci permet de signaler directement les soupçons d'infractions aux autorités judiciaires sans passer par la hiérarchie, et qu'il est compatible avec les autres obligations professionnelles (secret, discrétion, respect de la hiérarchie notamment); b) introduire un mécanisme de protection contre d'éventuelles représailles, pour les agents publics qui signalent en toute bonne foi des soupçons d'infractions; c) compléter ce dispositif de protection administrative par des mesures applicables aux témoins dans le cadre des procédures judiciaires portant sur des infractions de corruption.*
136. Les autorités monégasques soulignent, concernant le premier point (a), que le code de déontologie, actuellement en cours d'élaboration, rappellera les obligations de l'article 61 du Code de procédure pénale imposant le devoir de signalement. Sans attendre la mise en place de ce code, ces obligations ont fait l'objet d'une première sensibilisation et information à l'occasion du Séminaire tenu le 22 juin 2010 (voir paragraphe 11) et elles seront abordées plus en détail dans le cadre des formations organisées à compter de 2011 en relation avec l'adoption du code de déontologie (voir paragraphe 127). Le Journal mensuel de l'Administration distribué à chaque fonctionnaire et agent et consultable sur Internet, pourra être un moyen de rappeler à chacun les principes en la matière.
137. Concernant le deuxième élément de la recommandation (b), les autorités monégasques indiquent que des dispositions spécifiques seront prises pour assurer la protection des fonctionnaires et agents contre d'éventuelles représailles suite à un signalement. Les modalités de ces dispositions sont actuellement à l'étude mais il n'est pas fourni davantage de précisions.

---

<sup>24</sup> Le projet de loi définit à l'Article 113-1 la prise illégale d'intérêt de la manière suivante : « La prise illégale d'intérêts est le fait pour un agent public national de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt matériel ou moral dans une opération ou dans une entreprise dont il a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. »

138. Pour ce qui est du dernier point (c), le nouveau projet de loi introduit dans le Code de procédure pénale une section consacrée au témoignage anonyme, dispositif qui s'appliquerait à l'ensemble des infractions passibles de peines d'au moins 5 ans d'emprisonnement (donc y compris une partie des infractions de corruption du fait du relèvement du niveau des peines projeté) et notamment s'il existe un risque réel pour la vie ou la sécurité physique du témoin ou de ses proches. Selon les autorités, les caractéristiques de la Principauté ne permettent pas de mettre en place des mesures plus ambitieuses telles qu'un programme de protection des témoins.
139. Le GRECO prend note des premières mesures prises ou en cours d'adoption au titre de cette recommandation. Le GRECO encourage les autorités monégasques à adopter des actions d'information complémentaires sur le devoir de signalement (sans passer nécessairement par la hiérarchie) des infractions, de même que les mesures envisagées sur la protection des témoins y compris pour les affaires de corruption (points a. et c. de la recommandation) ; l'introduction du témoignage anonyme assorti de certaines garanties des droits de la défense peut effectivement constituer une mesure suffisante dans le contexte de la Principauté. L'adoption de mesures de protection de la carrière (point b. de la recommandation) en est manifestement à un stade précoce et sur ce point aussi, le GRECO attend l'adoption de mesures concrètes.
140. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxv.**

141. *Le GRECO a recommandé de a) renforcer les exigences comptables ainsi que les sanctions correspondantes pour l'ensemble des formes de sociétés, b) assurer leur application aux entités non commerciales (en vertu de la classification juridique monégasque) exposées à des risques potentiels, en particulier les sociétés civiles, et c) prendre les mesures appropriées pour améliorer le professionnalisme de l'ensemble des professionnels de la comptabilité opérant à Monaco.*
142. Les autorités monégasques indiquent au sujet du premier élément de la recommandation (a), que outre les sociétés par actions soumises depuis longtemps à des obligations comptables, depuis la réforme sur les sociétés par la loi n° 1.331 du 8 janvier 2007, le fait pour tout administrateur et tout gérant d'une société commerciale (cf. art. 26 du Code de commerce) de ne pas respecter l'obligation de rendre un rapport comptable annuel aux autorités administratives est passible de sanctions pénales (6 mois d'emprisonnement et/ ou amende de 18.000 à 90.000 €) en vertu de l'art. 39-1 de la loi n° 408 complétant l'ordonnance sur les sociétés anonymes et en commandite par actions. L'ensemble des sociétés commerciales a donc désormais l'obligation de rendre au moins un rapport de compte annuel qui doit être certifié par un expert comptable ou un comptable agréé inscrit sur la liste de l'Ordre : soit les SARL, les sociétés en commandite simple ou par actions et les sociétés en nom collectif (cf. art. 51-6 du Code de commerce).
143. Concernant le second point (b), les autorités de la Principauté les sociétés civiles bénéficient quant à elles de règles de fonctionnement souples. Pour autant, elles sont soumises à des contrôles de nature administrative. Ainsi, sur le fondement de la loi n° 797 sur les sociétés civiles du 18 février 1966, la constitution de toute société civile est soumise à un contrôle (déclaration préalable pour les nationaux, autorisation pour les étrangers, possibilité de refuser l'enregistrement par exemple pour défaut de bonne moralité ou de compétences au vu de l'objet de la société); toute cession de parts doit ensuite faire l'objet d'une déclaration et d'un enregistrement auprès de la Direction des services fiscaux. Lorsque la société civile exerce une activité professionnelle, chaque sociétaire doit demander une autorisation par une procédure

d'autorisation ou de déclaration administrative auprès de la Direction de l'Expansion Economique par application de la loi n° 1.144 relative à certaines activités économiques et juridiques du 26 juillet 1991.

144. Les sociétés sont répertoriées sur un registre spécial auprès de la Direction de l'Expansion Economique et tout changement de gérant ou de tout administrateur chargé de la gestion doit être dûment signalé et faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation. Il peut encore être rappelé que dans les sociétés civiles, les créanciers disposent d'une forte garantie puisque les associés sont personnellement responsables sur leurs biens et de manière illimitée par parts viriles des dettes sociales. Enfin ces sociétés relèvent de la loi n° 1.349 du 25 juin 2008 sur la responsabilité des personnes morales et encourent des amendes et des sanctions de fermeture en cas de malversations commises par les personnes physiques agissant en leur nom, et ce sans préjudice de la responsabilité personnelle desdites personnes physiques. A ce jour une réflexion est en cours d'élaboration pour moderniser la loi sur les sociétés civiles dans le sens d'un meilleur contrôle.
145. Concernant le professionnalisme des comptables de la place (point c. de la recommandation), les autorités rappellent qu'en raison de la loi n° 1.231 du 12 juillet 2000 l'exercice de la profession d'expert comptable et de comptable agréé est subordonné à une autorisation administrative délivrée par arrêté ministériel (art.1) dans les conditions de la loi qui fixe, notamment, une exigence de diplôme (art.5). Concrètement, l'Ordre exige les mêmes diplômes que les diplômes français d'experts comptables ou équivalents. Ils doivent également préalablement être agréés par l'Ordre. Outre l'Ordre des experts comptables, ces professionnels sont regroupés dans une chambre professionnelle des experts comptables également membre de la Fédération internationale des experts comptables francophones où ils participent à des conférences et autres échanges avec leurs homologues étrangers. Les comptables agréés doivent également répondre d'un niveau de diplôme et de compétence ou d'expérience justifiant, sur avis de l'Ordre de leur inscription sur une liste aujourd'hui appelée à disparaître puisqu'il n'est plus accepté de nouvelle inscription, autre que celle d'expert-comptable, au tableau de l'Ordre, afin d'augmenter le niveau de professionnalisme.
146. A noter que, par ailleurs, en cas d'exercice illégal d'une activité de comptabilité, la Direction de l'Expansion Economique dispose du pouvoir de contrôle, et peut faire cesser toute activité irrégulière de comptabilité, le contrevenant étant alors passible de sanctions pénales.
147. De surcroît, les fonctions de commissaires aux comptes (au nombre de 2 dans les SAM) sont réglementées par la loi n° 408 du 20 janvier 1945 modifiée qui précise les conditions de leur désignation et leurs obligations professionnelles : ils peuvent seuls certifier les comptes des sociétés par actions. Ils sont nécessairement choisis sur la liste de l'Ordre des experts comptables. C'est également à partir de cette seule liste que sont nommés par arrêté ministériel, les syndics liquidateurs ou administrateurs judiciaires chargés de suivre les sociétés en difficulté placées sous main de justice. Ces nominations (ils ne sont que 4) intuitu personae prennent en compte leur expérience, compétence professionnelle et réputation de moralité.
148. Le GRECO prend note des informations communiquées ci-dessus et observe qu'il n'a pas été pris de nouvelles mesures en application de la présente recommandation. Concernant le point a), les diverses formes de sociétés ne sont pas toutes sujettes à des règles précises comme celles de l'Ordonnance n. 3.167 du 29/01/1946 réglant l'établissement du bilan des sociétés anonymes

et en commandite par action ; c'est particulièrement le cas des sociétés de personnes<sup>25</sup>. En ce qui concerne le point b), il est heureux que les autorités de Monaco envisagent de moderniser la législation sur les sociétés civiles (loi n.797 du 18 février 1966) dans le sens d'un meilleur contrôle mais pour l'heure il n'est pas fait état d'initiative plus concrète et ces sociétés ne sont toujours pas soumises à aucune obligation légale ou pratique comptable. Enfin, le GRECO constate qu'au titre du point c), il n'est pas fait état de nouvelles mesures visant à renforcer le professionnalisme de l'ensemble de la profession des comptables, l'existence – sur le papier – de mesures disciplinaires et de contrôle stricts ayant déjà été notée au moment de la visite sur place.

149. Le GRECO conclut que la recommandation xxv n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xxvi.**

150. *Le GRECO a recommandé d'envisager la mise en place d'un registre des personnes morales condamnées.*
151. Les autorités monégasques indiquent que le nouveau *projet de loi en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquêtes*, qui comporte diverses modifications dans le champ du droit pénal, prévoit au Chapitre VI (articles 16 à 18) l'extension du casier judiciaire des personnes physiques aux personnes morales en modifiant les articles 650, 653 et 657 du Code de procédure pénale.
152. Le GRECO prend note avec satisfaction des mesures rapportées ci-dessus : le principe de l'extension du casier judiciaire aux personnes morales a non seulement été envisagé (comme le veut la recommandation) mais aussi accepté et inclus dans le projet de loi amendement le Code pénal et le Code de procédure pénale; le GRECO encourage la Principauté à finaliser la création d'un tel casier judiciaire.
153. Le GRECO conclut que la recommandation xxvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xxvii.**

154. *Le GRECO a recommandé d'associer les autorités fiscales à la lutte contre la corruption a) en précisant clairement, et par la voie appropriée, l'interdiction de déductibilité des dépenses liées aux divers types de délits et crimes de corruption ; et b) en prenant des mesures pour encourager la détection des possibles cas de corruption et leur signalement aux autorités pénales.*
155. Les autorités monégasques soulignent que la Direction des services fiscaux a finalisé le 17 septembre 2010 la rédaction d'un manuel traitant de ces différents points ; celui-ci sera présenté aux agents de la Direction au cours de réunions qui porteront spécifiquement sur ces questions. Par ailleurs, un projet d'Ordonnance Souveraine a été préparé en vue d'amender la réglementation relative à l'impôt sur les bénéfiques (Ordonnance Souveraine n.3152 du 19 mars 1964), qui est le seul impôt direct existant à Monaco. Le texte vise à interdire la déductibilité de l'ISB des avantages ou sommes versé(e)s à un agent public en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans des transactions commerciales internationales.

---

<sup>25</sup> Les autorités monégasques indiquent toutefois que pour ce type de sociétés, l'usage suivi par l'ordre des experts-comptables et comptables agréés est de tenir un plan comptable sur le modèle français, du moins dès lors que la société concernée relève de l'impôt sur les bénéfiques (c'est-à-dire qu'elle réalise plus de 25% de son chiffre d'affaire hors de la Principauté).

156. Le GRECO prend note avec intérêt de la finalisation d'un manuel appelé à répondre aux deux séries d'attentes posées dans la recommandation, et d'un projet d'Ordonnance visant à préciser la non-déductibilité fiscale des frais liés à la corruption. Le GRECO rappelle que, comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 142), la réglementation monégasque pertinente date de 1964 et autorise largement la déductibilité de diverses commissions et frais de courtages, et en cela n'exclut pas explicitement les dépenses de la corruption (il convient aussi de souligner qu'en l'état actuel du Code Pénal, certaines formes de corruption ne constituent pas des infractions<sup>26</sup>); ce sont les fonctionnaires français mis à disposition auprès des institutions monégasques qui continuent par habitude d'appliquer les principes de leur propre droit<sup>27</sup> mais les entretiens sur place avaient montré que dans le contexte de Monaco, cela ne donnerait pas lieu à un signalement aux autorités pénales. Le GRECO note que le manuel de sensibilisation est un texte de qualité mais qui n'est pas explicite sur la question de la non-déductibilité fiscale, se référant à l'existence du récent projet d'Ordonnance Souveraine destiné à amender la législation de 1964. Par ailleurs, l'Ordonnance en question vise exclusivement la corruption internationale (agents publics étrangers, membres d'organisations internationales etc.), de même que le manuel de sensibilisation, ce qui ne répond pas entièrement aux attentes du premier point de la recommandation. Enfin, le devoir de signalement dans le manuel concerne deux aspects : a) les infractions dans la comptabilité et la situation fiscale (qui pourraient résulter de la dissimulation ou de la déduction de dépenses liées à la corruption) doivent être signalées au Directeur des Services Fiscaux ; toutefois, elles ne semblent pas appeler d'autres mesures que fiscales ; b) en ce qui concerne les soupçons de corruption en tant que tels, le manuel invite simplement les administrations à mettre en place des bases de données destinées à collecter de leurs agents de tels soupçons ; mais uniquement à des fins statistiques ou d'information. Cela non plus ne répond pas aux attentes (du second point) de la recommandation.
157. Le GRECO conclut que la recommandation xxvii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxviii.**

158. *Le GRECO a recommandé d'adopter le projet de loi n° 755 « relatif aux incapacités et conditions d'exercice d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle » en faisant en sorte que les exclusions prévues s'appliquent plus largement aux infractions de corruption.*
159. Les autorités monégasques soulignent à titre préliminaire que certaines dispositions relatives aux incapacités professionnelles avaient déjà été introduites, avant la visite d'évaluation d'avril 2008, dans la loi n° 1.331 du 8 janvier 2007 sur les sociétés<sup>28</sup>. Le projet de loi n° 755, qui est de portée plus générale, est toujours en cours de processus législatif devant le Conseil National. Il permettrait d'introduire en droit interne la possibilité pour un magistrat de prononcer dans le cadre d'infractions graves, au titre de peine complémentaire, l'incapacité professionnelle du

---

<sup>26</sup> Voir les développements ci-dessus relatifs aux recommandations i et xxiii, et les paragraphes 8 et 10 du Rapport d'Evaluation.

<sup>27</sup> Sur les dispositions françaises en matière de non-déductibilité (accent sur la corruption d'agents étrangers, recours à l'obligation de signalement des infractions pénales pour ce qui est des autres formes de corruption), voir le Rapport d'Evaluation du Second Cycle de la France, paragraphe 69).

<sup>28</sup> Cette loi a introduit à l'article 9, 7° de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 sur certaines activités économiques et juridiques la possibilité de retirer ou suspendre les autorisations ou déclarations d'activités des associés de sociétés de personnes, y compris les sociétés civiles, lorsque cette personne aura manqué à ses obligations légales ou réglementaires, par exemple en matière fiscale ou d'hygiène et de sécurité du travail, par un retrait ou une suspension de l'autorisation ou de la déclaration d'exercer l'activité concernée. Cette mesure permet, par ailleurs, de maintenir un contrôle administratif sur l'activité en cours d'exercice.

contrevenant. Le Gouvernement ne manquera pas d'attirer l'attention du Conseil National sur l'intérêt qui s'attache à l'adoption de ce texte.

160. Le GRECO constate, au vu des informations fournies, qu'il n'y a pas eu d'avancées concernant l'adoption du projet de loi n° 755, ni que l'extension à un plus large éventail d'infractions de corruption ait été envisagée ; il encourage vivement les institutions concernées à faire le nécessaire pour la mise en œuvre de cette recommandation.
161. Le GRECO conclut que la recommandation xxviii n'a pas été mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

162. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Monaco a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante un peu moins d'un tiers des 28 recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints.** Les recommandations iii, viii, xii, xiii et xxvi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i, ii, xvii et xix ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iv, v, vi, x, xi, xiv, xv, xvi, xviii, xx, xxi, xxii, xxiii, xxiv et xxvii ont été partiellement mises en œuvre. En revanche, aucune suite significative n'a été, pour l'heure, donnée aux recommandations vii, ix, xxv, xxviii qui, de ce fait, doivent être considérées comme non mises en œuvre.
163. La Principauté de Monaco a initié de nombreuses réformes administratives, juridiques et pénales en vue de donner effet aux améliorations préconisées dans son premier Rapport d'Evaluation adopté par le GRECO ; quelques progrès déterminants sont d'ores et déjà à mettre à son crédit dans des domaines tels que la sensibilisation, le statut des magistrats, le renforcement de la cellule de renseignement financier (qui s'est par ailleurs vu confier le rôle d'institution centrale en matière anti-corruption) et du dispositif de prévention du blanchiment dans le sens d'une meilleure prise en compte des spécificités de la corruption. Malheureusement, ces avancées décisives sont en nombre limité et il apparaît que le rythme des réformes reste lent; puisque la majorité des recommandations restent, pour l'heure, partiellement mises en œuvre. Dans quelques domaines, enfin, il n'est pas fait état de nouveaux développements ; c'est par exemple le cas de la réglementation en matière d'immunité parlementaire, de la gestion et du contrôle des éventuels conflits d'intérêt des membres d'assemblées élues, ou encore de l'extension (souhaitable) du régime des exclusions professionnelles. Par conséquent, le GRECO encourage vivement la Principauté de Monaco à accélérer le rythme des réformes et à adopter les mesures nécessaires pour mettre pleinement en œuvre les recommandations adressées dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints.
164. Le GRECO invite le Chef de la délégation monégasque à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iv, v, vi, vii, ix, x, xi, xiv, xv, xvi, xviii, xx, xxi, xxii, xxiii, xxiv, xxv, xxvii et xviii d'ici le 30 avril 2012 au plus tard.
165. Enfin, le GRECO invite les autorités monégasques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport.